

МОДЕРНИЗАЦИЯ ИЛИ КОНСЕРВАЦИЯ: РОЛЬ ЭКСПОРТНОЙ ПОШЛИНЫ НА НЕФТЬ И НЕФТЕПРОДУКТЫ

**Георгий
ИДРИСОВ**

кандидат экономических наук,
заведующий лабораторией
отраслевых рынков и инфраструктуры
научного направления «Реальный сектор»
ИЭП им. Е. Т. Гайдара

**Сергей
СИНЕЛЬНИКОВ–МУРЫЛЕВ**

доктор экономических наук, профессор,
ректор ВАВТ Минэкономразвития России

ОКОВОЦА • ПОЛІТІКА

OKONOMIA • POLITIKA

П р а к т и к а

1. Основания

В силу того что природные ресурсы представляют собой весьма специфический фактор производства, характеризующийся в первую очередь существенной неопределенностью в производительности, монопольным владением со стороны государства и исчерпаемостью, ценообразование на него значительно отличается от определения цены капитала или труда. Значительную часть прибыли от продажи товаров, произведенных при использовании национальных природных ресурсов, цена на которые определяется существенными колебаниями цен на внешних рынках, в мировой практике принято ассоциировать с факторной ценой использования специфического фактора производства — национальных недр, а не с рентной ценой других факторов производства или с прибылью производителя. Таким образом, большая доля подобной «сверхприбыли», достигаемой исключительно за счет конъюнктурных колебаний, должна идти владельцу этого особенного фактора, то есть государству. Каким бы налогом или сбором ни называлась соответствующая часть прибыли, это, по существу, факторный платеж.

Однако следует различать факторные платежи и налоги с дохо-

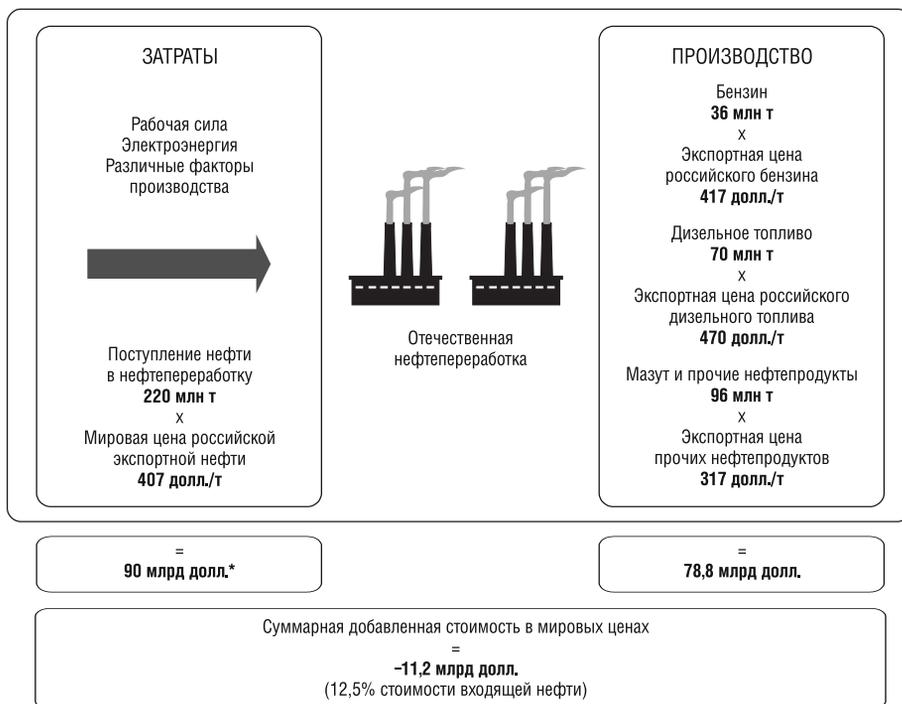
да от капитала или труда, использованного в производстве, и налоги на экономическую деятельность. Государство, в тех случаях когда ему принадлежат природные ресурсы, одновременно выступает и как их собственник, и как сборщик налогов. Размеры этих двух видов платежей должны быть скоординированы, чтобы нефтегазовый сектор не подвергался чрезмерному или недостаточному налогообложению. Иными словами, государство должно учитывать, что сумма факторных платежей и налогов будет определять способность инвестора получать прибыль на средства, вложенные в этот сектор экономики.

В российской экономике факторный платеж за использование российских недр при добыче нефти представлен двумя составляющими: налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и экспортной пошлиной на нефть и нефтепродукты. При этом если НДПИ в целом соответствует смыслу факторного платежа, используемого для изъятия ресурсной ренты, то экспортная пошлина, несмотря на аналогичную НДПИ привязку к колебаниям мировых цен на нефть, не может в полной мере рассматриваться как механизм изъятия ресурсной ренты, поскольку представляет собой выборочное налогообложение иностранных потребителей. В результате использования экспортной пошлины внутренние и внешние цены различаются на ее величину (за вычетом издержек транспортировки на зарубежный рынок), что обеспечивает равновыгодность для производителя поставки тонны нефти на внутренний и внешний рынок.

В результате применения экспортных пошлин в российской экономике дополнительная упущенная прибыль производителя с внутреннего рынка, которая имела бы место при мировых ценах внутри страны (за вычетом транспортных издержек), не идет производителю или государству, а непосредственно и напрямую через пониженные цены на конечные товары идет российским потребителям, в конечном счете являющимся собственниками природных недр.

Целесообразность субсидирования российских потребителей энергоресурсов за счет низких цен вызывает серьезные сомнения, так как низкие цены на энергоресурсы препятствуют их эффективному использованию, тормозя процессы модернизации экономики. Рациональность такого подхода часто объясняют тем, что дешевые ресурсы могут позволить производить дешевые, то есть конкурентоспособные на мировом рынке, товары. Это утверждение действительно справедливо, однако только в том случае, если производители товаров, потребляющие дешевые ресурсы, используют получаемую в виде низких цен субсидию для обеспечения низких цен на производимые товары, а не для покрытия собственной неэффективности и (или) для получения сверхприбыли. Другими словами, только в некоторых случаях ценовая субсидия на входящие ресурсы, которая приводит к снижению затрат на них по сравнению с долгосрочными предельными издержками, может служить инструментом для уменьшения цен на производимую ими продукцию, то есть для достижения поставленной цели.

Рассматриваемый механизм субсидирования с точки зрения повышения эффективности экономики в целом работает весьма плохо, так как на практике происходит главным образом субсидирование отдельных отраслей. В первую очередь такой отраслью является нефтепереработка, являющаяся промежуточным звеном между нефтью и конечным потребителем. Отечественная нефтепереработка в мировых ценах уже более 20 лет создает отрицательную добавленную стоимость¹. То есть если оценить используемую нефть, а также получаемые нефтепродукты по мировым ценам, то результаты работы отрасли являются отрицательными. Это означает, в частности, что если нефть не перерабатывать, а продавать на экспорт, то можно на внешнем рынке купить больше нефтепродуктов, чем производится отечественной нефтепереработкой. Это наглядно представлено на рис. 1.



* Представлена оценка снизу без учета затрат на ФОТ и прочие затраты отрасли.

Рис. 1. Иллюстрация производства отрицательной добавленной стоимости в отечественной нефтепереработке в мировых ценах (в ценах 2009 года)

Глубина переработки на российских НПЗ находится в среднем на уровне 71%, и за последние 10 лет она не увеличивалась, при том что в развитых странах технологическая глубина переработки составляет 90—95%. В результате около половины от всего субсидирования экономики путем удерживания цен на нефть на уровне существенно более низком, чем мировые цены (около 1,7% ВВП, подробнее

¹ Первые оценки были проведены Е. Т. Гайдаром в 1988 году.

ниже) остается в нефтеперерабатывающей отрасли, покрывая ее неэффективность.

Таким образом, модернизация и структурная перестройка российской экономики в средне- и долгосрочном периоде тесно связаны с отменой экспортных пошлин, наличие которых означает субсидирование отечественных потребителей первичного сырья и энергоносителей за счет ренты от использования природных ресурсов, по сути принадлежащих обществу (государству).

Настоящая работа посвящена анализу последствий отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты как необходимой меры, создающей стимулы повышения энергоэффективности российской экономики и устранения отсталости, вызванной беспрецедентным долгосрочным субсидированием неэффективной российской нефтепереработки. Нами будут рассмотрены три возможных сценария развития событий при отмене экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, предполагающих, помимо устранения существенных ценовых диспропорций на внутреннем рынке, сохранение налоговых поступлений в бюджет на неизменном уровне.

2. Текущая ситуация

Существующий в России механизм изъятия и распределения ресурсной ренты не содержит стимулов к модернизации, энергоэффективности, защите окружающей среды. Это определяется тем, что, во-первых, ресурсная рента с внешнего рынка изымается экспортными пошлинами, во-вторых, ресурсная рента на внутреннем рынке через низкие цены на энергоносители напрямую (без поступления в бюджет) распределяется между производителями и потребителями нефти и нефтепродуктов и, в-третьих, более высокие экспортные пошлины на светлые нефтепродукты по сравнению с темными нефтепродуктами до недавнего времени создавали отрицательные стимулы к модернизации нефтепереработки². Неизбежной мерой для преодоления технологической отсталости нефтепереработки и повышения энергоэффективности экономики в целом является отмена экспортных пошлин. Для модернизации необходим пакет экономических реформ, подразумевающий (а) выравнивание внутренних и мировых цен на энергоносители путем поэтапной отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты; (б) институциональные преобразования, направленные на развитие конкуренции и создание системы ценовых стимулов к качественной модернизации экономики, рациональному использованию ресурсов и снижению негативного влияния на окружающую среду.

При оценке последствий отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты необходимо принимать во внимание несколько важ-

² Принятое в августе 2011 года Постановление Правительства РФ № 1155 частично исправило эту ситуацию.

ных фактов. Первый факт заключается в том, что за счет пониженных внутренних цен на нефть напрямую субсидируются только две отрасли отечественной экономики. Это в большей степени нефтепереработка и в меньшей степени химическая и нефтехимическая промышленность. В то же самое время в отечественной нефтедобыче и нефтепереработке доминируют вертикально интегрированные нефтяные компании (ВИНКи), на долю которых приходится 90% добычи нефти и 85% производства нефтепродуктов. В этой связи, особенно с учетом трансфертного ценообразования внутри ВИНКа, при анализе последствий возможного снижения экспортных пошлин целесообразно обсуждать в основном эффективность нефтепереработки и целесообразность и последствия заниженных внутренних цен на нефтепродукты. Вторым фактором является то, что безналоговые цены на бензин и другие нефтепродукты в России находятся примерно на уровне 60% от безналоговых цен на бензин сопоставимого качества в Европе. В России при продаже нефтепродуктов достаточно большая маржа взимается в секторе оптовой торговли. После приведения конечных цен на бензин в условия одинаковых косвенных налогов и с учетом затрат на распространение внутри страны и маржи в торговле конечные цены на бензин для промышленных потребителей, по нашим оценкам, находились бы на уровне 80% от европейских, а для населения — на уровне 95% от европейских. Это говорит о том, что в России достаточно большая маржа формируется в секторе оптовой и розничной торговли. Третий и, по нашему мнению, наиболее значимый фактор, который следует принимать во внимание, — это то, что итоговый размер субсидии за счет пониженных внутренних цен на нефть и нефтепродукты складывается из следующих составляющих. Через пониженные цены на нефть на внутреннем рынке напрямую субсидируются нефтепереработка (3,5 п.п. ВВП), химия и нефтехимия (0,3 п.п. ВВП). При этом через пониженные конечные цены на нефтепродукты наибольшие конечные «субсидии» напрямую получают оптовые (промышленные) потребители (1,7 п.п. ВВП) и население³ (0,1 п.п. ВВП). Другими словами, из 3,5 п.п. ВВП прямых субсидий в нефтепереработку только половину получают конечные потребители, а вторая половина остается в самой нефтепереработке (рис. 2), обеспечивая этой отрасли покрытие неэффективности и достаточную рентабельность.

Выравнивание внутренних и мировых цен на энергоносители путем поэтапной отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты может быть представлено следующими одновременно происходящими процессами, сгруппированными для удобства в три блока.

Блок 1. Отмена экспортных пошлин на нефть (3,8 п.п. ВВП) и нефтепродукты (1,4 п.п. ВВП). В нефтедобыче возникают дополнительные доходы с внешнего рынка непосредственно за счет отмены пошлины — 3,8 п.п. ВВП (что равно потерям бюджета), с внутреннего рынка — за счет роста внутренних цен на нефть — также 3,8 п.п. ВВП. В нефтепереработке, с одной стороны, возникают дополнитель-

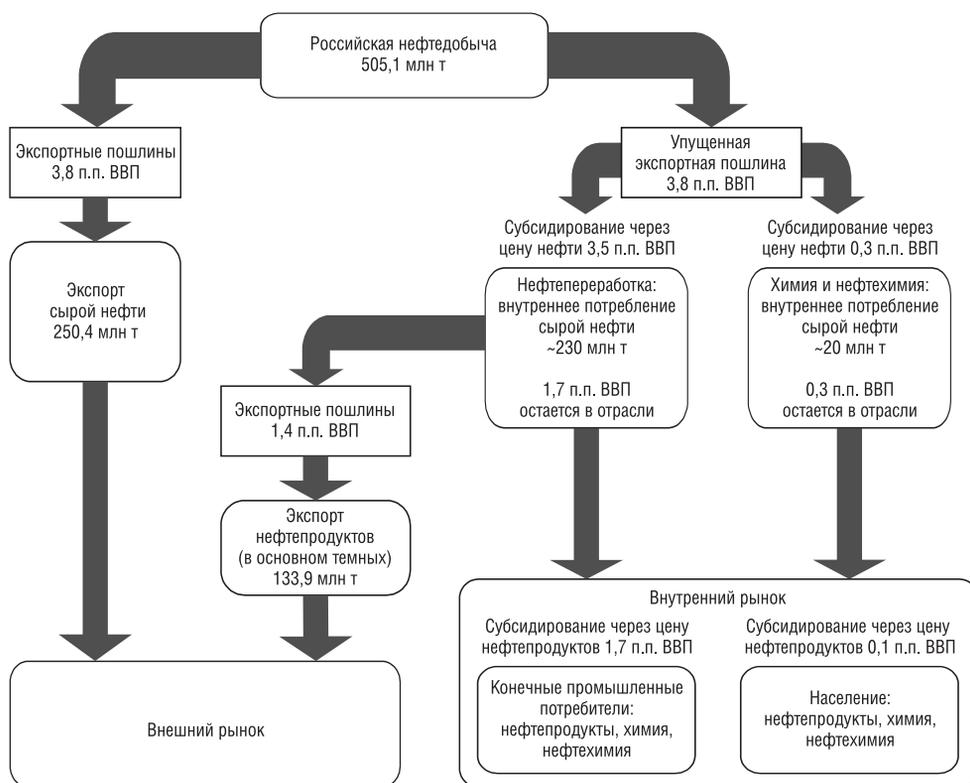


Рис. 2. Иллюстрация субсидирования российской экономики за счет пониженных внутренних цен на нефть в 2010 году

ные доходы с внешнего рынка за счет отмены экспортной пошлины (потери бюджета 1,4 п.п. ВВП) и с внутреннего рынка за счет роста цен, а с другой стороны, возникают потери за счет роста цены входящей нефти.

Блок 2. Изъятие из нефтедобычи дополнительных доходов через НДС, без изменения стимулов к добыче нефти (при сохранении существующего уровня прибыли в нефтедобыче). Повышение НДС компенсирует экспортную пошлину, взимающуюся при осуществлении продаж на внешнем рынке, обеспечивая бюджетную нейтральность (3,8 п.п. ВВП в государственном бюджете). На внутреннем рынке повышение НДС изымает у нефтедобытчиков ресурсную ренту, которая ранее, через пониженные цены на нефть, частично оставалась в нефтепереработке и частично, через пониженные цены на нефтепродукты, напрямую шла потребителям нефтепродуктов (3,8 п.п. ВВП).

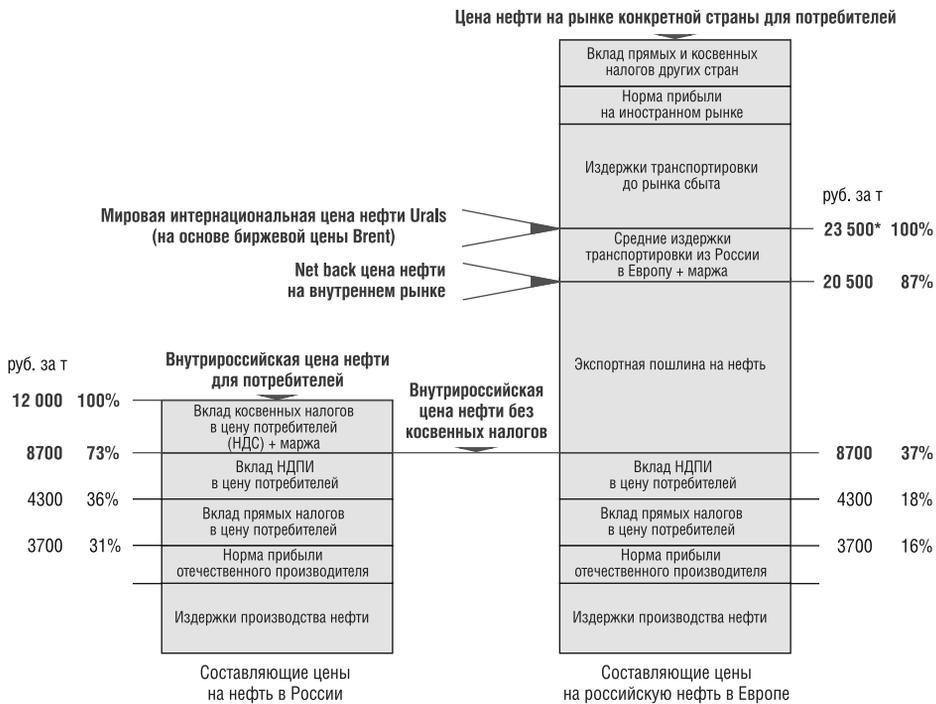
Блок 3. С точки зрения государства высвобождающиеся дополнительные бюджетные доходы (ресурсная рента) могут быть направлены на компенсацию выпадающих доходов от экспортной пошлины на нефтепродукты (1,4 п.п. ВВП, см. блок 1); на компенсацию потерь потребителям энергоресурсов и населению вследствие повышения цен (путем снижения налогов, в том числе акцизов, трансфертами);

на покрытие приоритетных расходов бюджетов (финансирование социальной сферы, расходы, ориентированные на перспективное развитие: инвестиции в инфраструктуру и человеческий капитал); на создание финансовых резервов (Резервный фонд, Фонд национального благосостояния).

Основные макроэкономические последствия предлагаемых преобразований — влияние на цены в отдельных отраслях и влияние цен на энергоносители на экономический рост, основные последствия, имеющие большое социальное значение, — рост потребительских цен, цен ЖКУ, розничных цен на бензин. Базовой отправной точкой для оценки этих последствий является определение внутренней равновесной цены нефтепродуктов для промышленных предприятий и розничной цены для населения.

Отправная точка для расчета последствий отмены экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты — текущая структура соответствующих цен в Российской Федерации.

Иллюстративные расчеты при цене нефти 109,5 долл. /барр.



* 23 500 руб. за тонну — 109 долл. за барр.

Примечание. В качестве мировой цены понимается мировая интернациональная (биржевая) цена, то есть FOB-цена (без пошлин, налогов, страхования).

Рис. 3. Составляющие внутренней и внешней цены на нефть

Левый столбец рис. 3 показывает компоненты внутренней цены на нефть. По данным Росстата, в 2011 году внутренняя цена промышленных организаций на нефть составляет 12 011 руб. за тонну, из

которых 3293 руб. — это затраты, маржа и НДС в оптовой торговле, оставшиеся 8718 руб. — это безналоговая цена производителей, также публикуемая Росстатом. Разложение безналоговой цены на составляющие является оценкой авторов. Правый столбец показывает взаимосвязи компонент внутренней и внешней цены и формирование цены российской нефти на внешних рынках.

Для того чтобы оценить последствия от отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты, необходимо сделать некоторые предположения о сценарном развитии.

3. Сценарии реформы

Рассматриваемые три сценария реформы можно условно ранжировать по интенсивности проведения институциональных преобразований в отрасли, скорости протекания процессов модернизации и степени допуска иностранных производителей нефтепродуктов на внутренний рынок. Во всех сценариях внутренняя безналоговая цена на нефть в России растет до уровня мировой цены за вычетом транспорта в Европу и маржи от продажи на экспорт, что составляет, по нашим оценкам, 20 500 руб.

Сценарий 1. Отмена экспортных пошлин, закрытый внутренний рынок нефтепродуктов при отсутствии модернизации нефтепереработки, низкой конкуренции, снижении акцизов на нефтепродукты для компенсации роста цен. Предпосылки данного сценария: внутренний российский рынок в кратко- и среднесрочном периоде в определенной степени закрыт от иностранных производителей энергоресурсов, то есть на внутреннем рынке ВИНКи повышают цены до уровня монопольных цен; в России наблюдается низкая скорость институциональных преобразований в отрасли; в отрасли не запущены процессы модернизации.

По нашим оценкам, в результате реализации данного сценария внутренняя российская безналоговая цена на бензин растет на 48%, при этом за счет снижения акцизов (компенсация роста цен) розничная цена растет в меньшей степени: +32% для населения, +40% для промышленных предприятий.

Среди используемых инструментов макроэкономической политики в данном сценарии следует отметить необходимость решения о снижении акцизов (и импортных пошлин) на нефтепродукты на внутреннем рынке для сдерживания роста конечных цен для населения и промышленных потребителей. При этом существующая ситуация, характеризующаяся отсутствием серьезной конкуренции на внутреннем рынке, неэффективностью отечественных НПЗ и непомерной (по европейским меркам) маржой в оптовой и розничной торговле, в целом будет сохраняться.

Сценарий 2. Отмена экспортных пошлин, постепенное открытие внутреннего рынка нефтепродуктов, усиление конкуренции на рын-

ке нефтепродуктов и постепенная модернизация нефтепереработки. В рамках второго сценария сделаны такие же стратегические предпосылки, что и в сценарии № 1, за исключением того, что предполагается проведение качественных институциональных преобразований в отрасли, обеспечивающих: большую конкуренцию между ВИНКами в секторе оптовой и розничной торговли внутри страны за счет ужесточения антимонопольного законодательства, определенную конкуренцию отечественных ВИНКов с иностранными поставщиками нефтепродуктов (снижение до нуля импортной пошлины на нефтепродукты), которые, тем не менее, испытывают административные и регулятивные барьеры при поставках нефтепродуктов на внутренний российский рынок; частичную модернизацию и повышение глубины переработки на российских НПЗ в режиме административного давления по отдельным, резонансно обсуждаемым случаям за счет принудительного обновления оборудования (освоения бюджетных средств).

В результате реализации данного сценария внутренняя российская безналоговая цена на бензин растет на 48%, при этом за счет снижения акцизов и институциональных преобразований и модернизации происходит относительно меньший по сравнению с первым сценарием рост розничной цены на бензин: + 23% для населения, + 33% для промышленных предприятий.

С точки зрения используемых инструментов экономической политики в этом сценарии предполагается некоторое изменение положения (по сравнению со сценарием № 1) за счет административного регулирования деятельности монопольного и неэффективного сектора. Как и в сценарии № 1, для снижения роста цен для промышленных потребителей и населения подразумевается снижение акцизов на нефтепродукты.

Сценарий 3. Отмена экспортных пошлин, открытие внутреннего рынка нефтепродуктов, конкурентная среда на рынке нефтепродуктов, модернизация нефтепереработки. В рамках третьего сценария предполагается практически совершенная конкуренция на внутреннем рынке нефтепродуктов между иностранными поставщиками и отечественными ВИНКами, осуществление комплекса институциональных преобразований в отрасли, позволяющих обеспечить высокий уровень конкуренции, качественное повышение глубины переработки на отечественных НПЗ, устранение неэффективных (немодернизируемых) участников рынка. Иными словами, мы предполагаем, что нефтепродукты, как и нефть, являются торгуемым товаром.

Механизмы формирования внутренней безналоговой и внутренней конечной цены существенно различаются по сравнению с первыми двумя сценариями. Цены на нефтепродукты формируются рыночными механизмами, отечественные ВИНКи в наименьшей степени могут использовать свою рыночную власть на внутреннем рынке.

В силу того что на отечественный рынок приходят иностранные компании, которые работают как с промышленными предприятиями-

ми, так и в рознице, на уровне минимальной маржи, они начинают конкурировать за рынок с отечественными компаниями. При этом низкокачественный бензин на внутренний рынок поставляют только отечественные НПЗ. Практически на внутренний рынок низкокачественного бензина могут также войти и иностранные компании, однако их минимальная цена — долгосрочные предельные издержки плюс транспорт. Таким образом, на внутреннем рынке устанавливается единая цена на низкокачественный бензин, причем отечественные ВИНКи, имея конкурентный запас в размере двойных транспортных издержек на тонну, с одной стороны, находятся под угрозой импорта низкокачественного бензина из Европы, а с другой стороны, конкурируют с высококачественным европейским бензином. Под влиянием этих факторов формируется внутренняя цена на низкокачественный бензин внутри страны. При этом в силу открытости внутреннего рынка на европейской части России будет наблюдаться наиболее острая конкуренция между иностранными и отечественными поставщиками, а по мере удаления от центральной части России на восток конкуренция за рынок высококачественного бензина будет снижаться из-за высокой стоимости транспортировки. Таким образом, при достаточной открытости внутреннего рынка первое время на европейской территории России будет наблюдаться ценообразование на высококачественный бензин примерно по правилу «европейская безналоговая цена плюс транспорт», тогда как ценообразование на низкокачественный бензин — «европейская цена минус транспорт».

В результате реализации данного сценария рост безналоговой цены на нефтепродукты составит +64% (до безналоговой цены на нефтепродукты на европейском рынке за вычетом расходов на транспортировку), причем розничная цена нефтепродуктов для потребителей за счет конкуренции с импортными поставщиками, по оценкам, поднимется всего на 12%, а для промышленных потребителей — на 30%.

С теоретической точки зрения инструменты макроэкономической политики в данном сценарии, на наш взгляд, наиболее понятны и прозрачны. Для обеспечения начала процессов модернизации отечественной нефтепереработки, повышения глубины переработки, повышения уровня конкуренции внутри страны и, как следствие, снижения цены на нефтепродукты для конечных потребителей в первую очередь необходимо открыть рынок для иностранных производителей бензина. Наряду с мерами административного регулирования по недопущению нарушения антимонопольного законодательства рыночные принципы конкуренции и свободной торговли будут содействовать вытеснению с внутреннего рынка отечественных компаний, не способных или не готовых к модернизации и в конечном счете — к установлению маржи в торговле бензином внутри страны в соответствии с уровнем, обычным для мировой практики. Среди мер регулирования рынка нефтепродуктов в первую очередь следует рассматривать

повышение конкуренции как в секторе реализации нефтепродуктов, так и в секторе реализации нефти и прекращение дискриминации при доступе к транспортной инфраструктуре при транспортировке нефтепродуктов. Таким образом, в числе мер, направленных на повышение эффективности работы внутреннего рынка нефтепродуктов, можно рассматривать:

- запуск институциональных предпосылок модернизации сектора нефтедобычи и нефтепереработки и, как следствие, устранение искажающих и дестимулирующих ценовых искажений, приводящих к избыточному потреблению энергоресурсов в российской экономике;
- внедрение практики открытой и честной конкуренции на внутреннем рынке с импортом — снижение административных, технических, таможенных, транспортных барьеров для иностранных поставщиков нефтепродуктов;
- создание и развитие региональных бирж нефтепродуктов с обязательной продажей части нефтепродуктов каждым ВИНКом на бирже;
- создание и развитие внутренней биржи нефти и стимулирование снижения внутренних издержек транспортировки нефти за счет оптимизации логистических схем поставок на отечественные НПЗ (включая внутриотраслевой обмен или торговлю нефтью между отечественными добывающими компаниями);
- обеспечение равного доступа для всех участников рынка к транспортной инфраструктуре (в том числе нефте- и нефтепродуктопроводы), осуществляющей экспортные, импортные и внутренние поставки нефти и нефтепродуктов;
- совершенствование правил государственных закупок нефтепродуктов;
- совершенствование антимонопольных процедур во всех звеньях производства и реализации нефтепродуктов.

Предпосылки и последствия трех представленных сценариев сведены в табл. 1.

С точки зрения сравнения полученных конечных состояний экономики по цене на нефтепродукты для промышленности и населения видно, что для населения сценарий с наиболее интенсивными институциональными преобразованиями и модернизацией отрасли (сценарий № 3) приводит к наименьшему росту цен. При этом первый и второй сценарии менее предпочтительны, так как отечественные ВИНКи отчасти пользуются монопольной властью в сфере розничной торговли, закрытостью рынка от импорта, отсутствием стимулов для реальной модернизации сектора, что приводит к большему росту цен. С точки зрения предприятий — потребителей нефтепродуктов наименее благоприятен сценарий № 1, в котором ВИНКом позволено сохранить свою неэффективность и частично переложить изъятие НДС с внутреннего рынка на потребителей нефтепродуктов.

**Предпосылки и последствия различных сценариев
отмены экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты**

	Сценарий 1	Сценарий 2	Сценарий 3
Основные предпосылки			
Отмена экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты	+	+	+
Отмена акцизов на импорт нефтепродуктов	+	+	+
Открытость внутреннего рынка	–	–	+
Наличие внутренней конкуренции	–	+	+
Административный контроль за работой региональных рынков нефтепродуктов в режиме ручного управления	–	+	+
Институциональная модернизация отечественной нефтепереработки	–	–	+
Глубина переработки на отечественных НПЗ (%)	70–75	80–85	90–95
Основные последствия			
Рост внутренней безналоговой цены нефти (%)	+136	+136	+136
Рост внутренней безналоговой цены бензина (%)	+48	+48	+64
Рост оптовой цены бензина (%)	+40	+33	+30
Рост розничной цены бензина (%)	+32	+23	+12

С точки зрения промышленных и конечных потребителей третий сценарий лучше второго, а второй лучше первого — для отечественных ВИНКов все наоборот: во втором сценарии ВИНКам позволяет частично реализовать свою рыночную власть, устанавливая высокие внутренние цены, однако их уровень все же ниже, чем цены на нефтепродукты для промышленных предприятий Европы (цены внутри ниже за счет того, что отечественные предприятия, с одной стороны, раньше неэффективно потребляли дешевые нефтепродукты и просто не могут предъявить спрос такого же уровня, как современные европейские предприятия, а с другой стороны, за счет того, что нефтепродукты внутри страны более низкого качества, чем в Европе). То есть во втором сценарии происходит частичное субсидирование отечественных промышленных потребителей энергоресурсов за счет отсутствия институциональных стимулов для модернизации отечественных НПЗ и частичной консервации их неэффективности. Во всех сценариях, по сути, полностью отменяется субсидирование секторов отечественной экономики за счет пониженных цен на нефть, но в первом и втором сценарии продолжается субсидирование нефтепереработки через закрытость рынка и предоставление возможности частично монополизировать рынок внутри страны.

Ключевые различия представленных сценариев (и их возможных вариаций): (а) степень, в которой отечественная нефтепереработка и нефтехимия, в настоящее время субсидируемые за счет пониженной цены нефти в размере 1,7 и 0,3 п.п. ВВП соответственно компенсируют отмену субсидирования за счет конечных потребителей нефтепродуктов (промышленности и населения), то есть перенесут в итоге

отмену субсидии в дополнительный (по сравнению с обоснованным) рост цен; (б) степень, в которой отечественная промышленность, где в виде субсидии за счет пониженной цены нефтепродуктов в настоящее время остается 1,7 п.п. ВВП, переложит отмену этой субсидии на конечных потребителей — смежные отрасли, использующие их продукцию, и население.

4. Временные рамки и вероятные последствия

В рамках оценки совокупного многопериодного эффекта на экономику мы отталкиваемся от третьего представленного сценария, как, на наш взгляд, наиболее соответствующего заявленной цели рационализации потребления энергоресурсов. Если не проводить качественных институциональных изменений в отрасли, то, по сути, рост цен на нефть и нефтепродукты в конечном счете — через неэффективность и неспособность к модернизации отечественной нефтепереработки — переложится на потребителей. Такие неэффективные с точки зрения общественного благосостояния предприятия должны уйти с внутреннего рынка, а их выпуск должен быть замещен увеличением выпуска на модернизированных российских НПЗ и продукцией иностранных компаний на конкурентной основе.

Исходя из модельных расчетов с использованием элементов модели межотраслевого баланса повышение внутренних безналоговых цен на нефть темпами ниже 10% в год (рост конечной цены нефтепродуктов для промышленных потребителей ниже 5% в год), за счет постепенной структурной перестройки экономики, не приводит к сокращению выпуска в иных секторах экономики. Таким образом, относительно безболезненно для совокупного выпуска пакет предлагаемых реформ можно провести за 6 лет, с 2013 по 2018 год. При этом следует принимать во внимание, что наиболее реалистичным сценарием проведения такого реформирования является привязка периода реформирования к политическому циклу — в противном случае реформа может обернуться полумерами.

Для снижения негативного влияния на отрасли отечественной экономики и потребление со стороны населения предлагается эквивалентное сокращение акцизов на нефтепродукты и отмена импортной пошлины на нефтепродукты для того, чтобы первые несколько лет реформ удерживать конечные цены на нефтепродукты для отечественной экономики и населения на уровне, близком к дореформенному.

Совокупный бюджетный эффект от проведения реформы, выражающийся в увеличении налоговых поступлений в сравнении с действующей моделью налогообложения, ежегодно возрастает и доходит до 1,46% ВВП к 2017 году. Другими словами, 1,46% ВВП составляют дополнительно бюджетные ресурсы, которые должны быть использованы на сокращение налоговой нагрузки по другим налогам или для адресной поддержки отдельных категорий потребителей.

5. Политическое решение

В текущей ситуации следует принимать во внимание, что отмена или сохранение экспортных пошлин является в большей степени политическим, нежели экономическим решением. С одной стороны, складывающаяся на мировых рынках ситуация с исторически беспрецедентной ценой на энергоносители позволяет покрывать неэффективность не только нефтепереработки, но и нескольких десятков других отраслей, с другой стороны — именно сегодняшняя ситуация позволяет осуществить реформу наиболее безболезненно с социальной точки зрения. Конкретные экономические последствия, хотя и обозначены в настоящей статье достаточно прозрачно, существенным образом зависят от исполнения и выбранной динамики реформы. Ни одна страна в мире к настоящему моменту не проводила такой масштабной отмены экспортных пошлин, хотя ни в одной стране мира значимость экспортной пошлины и не имела таких масштабов. Представленные значения изменения цен на бензин на внутреннем рынке могут измениться при изменении ситуации на внешних рынках. При этом очевидным результатом является то, что, чем больше мировая цена на нефть и нефтепродукты и чем больше российская экономика зависит от экспорта углеводов, тем более болезненной будет модернизация.

Если принимать во внимание только экономические соображения, то чистое субсидирование неэффективной российской нефтепереработки за счет низкой цены входящей нефти в размере 1,8 п.п. ВВП необходимо прекратить. При этом желательно ли сохранить субсидирование российской экономики в размере 1,8 п.п. ВВП (промышленность и население совокупно), которое достигается за счет передачи им субсидии через нефтепереработку — вопрос открытый. Если отдельным российским стратегическим отраслям необходим переходный период, то его можно обсуждать, но только в контексте: сначала реформы, потом субсидии, а не наоборот. В этом смысле 20 лет субсидирования отечественной нефтепереработки, которые не привели к качественному изменению положения дел, свидетельствуют в пользу того, что свой переходный период российская нефтепереработка уже исчерпала. Ценовое субсидирование, то есть субсидирование за счет низкой цены входящего фактора производства (для нефтепереработки — нефть, для других отраслей и населения — нефтепродукты), всегда неэффективно, оно стимулирует избыточное потребление фактора и приводит к существенным общественным потерям и, как в случае нефтепереработки и, возможно, других отраслей промышленности, к консервации технической отсталости. С экономической точки зрения при принятии положительного решения о субсидировании той или иной отрасли либо группы населения целесообразно использовать трансферт потребителю, причем адресный и обусловленный действительной нуждностью.

Следует устранять искажения в ценовых стимулах и создавать экономические предпосылки к модернизации, снижению энергоемкости ВВП не только за счет изменения структуры экономики, но и за счет повышения технической эффективности, снижения негативного влияния на окружающую среду. При предлагаемых в данной работе реформах для экономических агентов, розничных и оптовых потребителей изменения цен на топливо достаточно серьезны. Неэффективные, немодернизируемые предприятия уйдут с рынка, их место займут эффективные российские или иностранные компании. Таким образом, отмена экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты является необходимым условием модернизации российской экономики. Конкретная программа соответствующих мероприятий, таких как компенсация снижения и отмены экспортных пошлин за счет повышения НДС (как описано в данной работе) или посредством других механизмов изъятия ресурсной ренты, осуществление институциональных преобразований в отрасли, обеспечение сглаживания переноса внешних ценовых шоков во внутренние цены, — предмет дальнейшей детальной проработки, который будет определяться готовностью отечественных политиков поставить российскую экономику на рельсы модернизации.